

EFFECTOS DE LA POLÍTICA AGROPECUARIA EN LAS POBLACIONES RURALES DEL ESTADO DE CHIAPAS

Julio Guillén Velázquez¹

Irene Barboza Carrasco²

Sonia Ifigenia Villalobos López³

RESUMEN

El propósito de este trabajo es presentar un análisis de los efectos de la política agropecuaria que se enmarcan en el Plan Estatal de Desarrollo del estado de Chiapas del sexenio 2012-2018, mismo que da hincapié a propuesta y elaboración de seis programas sectoriales, mismos que son los instrumentos para implementar dicha política agropecuaria, esto es con la finalidad de mostrar sus efectos hacia la población rural en el estado Chiapas.

De acuerdo al censo de población y vivienda del año 2010 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el estado de Chiapas existían 20,047 localidades de las cuales 5,253 cuentan con menos de 2,500 habitantes (26.20 por ciento) y 12,838 con menos de 50 Habitantes (64.04 por ciento), dando un total de 18,091 (90.24 por ciento) localidades consideradas rurales; la población era de 4,796,580, ocupando el séptimo lugar a nivel nacional por su número de habitantes, de este total de población el 49 por ciento es urbana y el 51 por ciento es rural, es decir, que más del 50 por ciento de la población vive en el 90 por ciento de las localidades consideradas rurales en el estado; Chiapas es la entidad con el menor Índice de Desarrollo Humano a nivel nacional.

La actividad agrícola que realiza la población rural del Estado de Chiapas se realiza en 1, 442,372.19 millones de ha., lo que representa el 19.23 por ciento del total de hectáreas del territorio estatal donde se cultivan 53 productos cíclicos básicos como el maíz y frijol, y perennes como el café y cacao, además de producción de ganado bovino de doble propósito, ovinos y animales de traspatio (cerdos y aves).

Por último, se puede concluir que, a pesar que la política agropecuaria que se propone en los cinco programas sectoriales analizados del estado de Chiapas, con el objetivo de elevar la producción y rentabilidad de las actividades agropecuarias que realiza la población rural con el propósito de coadyuvar a mejorar las condiciones de vida de dicha población, hasta el momento no han logrado dicho propósito por lo que la población tiende a salir de sus localidades en busca de otras opciones de vida.

Palabras clave: población rural, programas agropecuarios, política.

¹ Dr. Estudios Regionales, Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal y Políticas Públicas UNACH. correo electrónico guilenv@unach.mx

² Dra. en Economía, Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal y Políticas Públicas UNACH. correo electrónico: irene.barboza@unach.mx

³ Mtra. Mercadotecnia, Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal y Políticas Públicas UNACH. correo electrónico soniavil15@hotmail.com

Introducción

El concepto de política⁴ tiene una diversidad de definiciones, mismas que se plantean de acuerdo a la perspectiva de su estudio, lo que ha permitido entenderla no sólo bajo la noción relativa al poder y legitimidad, sino como una forma de dar respuesta a las necesidades sociales del ser humano en el ámbito social, económico-productivo, cultural, político, ambiental y tecnológico, entre otros. Pero pensar en política conlleva a reflexionar sobre qué implica dicho concepto, es por ello que se retoman y describen algunas formas de concebir dicho concepto por diferentes autores:

Por ejemplo, Kaplan (1981) entiende por política como el poder, como la capacidad de unos para coaccionar, influir y dirigir a otros, mientras que Bolívar (2001), expone que la política está en el centro de toda actividad social colectiva, formal e informal, pública y privada, en todos los grupos humanos, instituciones y sociedades, por medio de los partidos políticos, grupos de presión, movimientos sociales, elecciones, parlamentos, congresos, regímenes militares y gobiernos civiles. Por otra parte, el enfoque que le da Torres (2004), al concepto de política se sustenta en el binomio Estado-Sociedad donde establece que está ligado a una excesiva valoración de lo político en el sentido de concebirlo como un poder encargado de conservar el orden, pero teniendo en cuenta que no todo lo que sucede en la sociedad se designa bajo el concepto de lo político.

Bajo este contexto de definiciones resulta oportuno mencionar que existen diferentes tipos de política, para lo cual Solís (2007) las clasifica en: empresarial, organizacional, institucional, entre otras, y menciona a la vez que cuando estas políticas son implementadas por algunas instituciones, organismos u oficinas gubernamentales entonces toman el carácter de políticas públicas. Conceptualmente las políticas públicas han sido definidas por diferentes autores, con la finalidad de darle claridad y a vez comprensión a dicho término, por lo anterior, se revisarán algunos criterios para definir el término de políticas públicas:

Para González (2005) el estudio de las políticas públicas se enfoca más a una ciencia práctica para la acción que a una disciplina teórica, arguyendo que su finalidad es permitir un mejor entendimiento del proceso de adopción de las políticas, a través de dos puntos: el primero se refiere a la realización de un diagnóstico más real de la situación y el segundo a aprovechar de mejor forma los recursos para lograr los objetivos establecidos. Por su parte, Pallares (1988) y Roth (2006), definen las políticas públicas como *“el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”*.

Mientras que Velásquez (2009), la define como el “proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”. De igual forma, Aguilar (2007) hace una definición descriptiva de la política pública, misma que la concibe como “la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos”.

⁴ El término política presenta un problema semántico en el idioma español, por lo que se señalan tres diferentes significados que están inmersos en la misma palabra y que el idioma inglés sí hace la diferenciación; la primera palabra es *polity*, que se refiere a la política concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas; la segunda es *politics* y hace mención a la política como actividad de organización y lucha por el control del poder, y la tercera es *policy*, que entiende a la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (Roth, 2002).

Es importante tener presente que las políticas públicas existen siempre y cuando las instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar ciertos objetivos (cambiar un estado de cosas percibido como problemático o insatisfactorio), a partir de determinados instrumentos (o medios) y la asignación de los recursos correspondientes.

De acuerdo a los párrafos anteriores, y con la finalidad de que el Estado mexicano le dé respuesta al sector agropecuario, ya que este sector: aún sigue siendo la fuente principal de ingreso y empleo en el medio rural; este sector productivo tiene una estrecha relación con la economía en el país, puesto que juega un papel importante en la balanza comercial; y por último este sector requiere del uso de tierra y agua. Por lo tanto, se requiere que Estado establezca políticas públicas apropiadas a dicho sector agropecuario.

En México el concepto de política agropecuaria lo define López (2013:2) como *“...el conjunto de medidas e instrumentos que aplica el estado en materia agropecuaria con el fin de lograr el desarrollo socioeconómico del campo”*. El mismo autor, hace hincapié que la política agropecuaria en México también es conocida como agraria, misma que está conformada por la política agrícola, la política ganadera, y la política pesquera, las cuales son el motor del desarrollo económico del país y son fundamentales en el medio rural.

Este concepto de política agropecuaria, se refuerza en la fracción XX del Artículo 27 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, donde establece que:

“El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”

Pero para poder ejercer la política agropecuaria como lo define López, y como ya se mencionó con anterioridad, y a la vez evitar lo señala Fox (2010), en relación a la política agrícola que implementa el gobierno mexicano, donde dicha política se diseña de tal manera que esta no responde a las necesidades de los productores de bajos ingresos. Puesto que los responsables de formular las políticas agropecuarias dan prioridad a medianos y grandes empresarios, relegando a los productores de bajos recursos a los programas de asistencia social, antes que ser sujetos de una estrategia de desarrollo económico. Es decir, las políticas públicas agropecuarias que se implementan no obedecen a la diversidad del país.

Por lo anterior se requiere que la intervención del Estado, se refleje en el diseño e implementación de la políticas agropecuarias, mismas que alcancen el impacto deseado al momento de realizar la inversión del gasto público, este reflejo debe verse en: infraestructura para riego, almacenamiento, transporte y mercadeo; crédito y subsidios a los productores; así como financiamiento a las actividades de investigación y extensionismo; sin dejar a un lado el financiamiento en los casos que exista un déficit en la compra de productos agropecuarios a los productores a altos precios y su venta a los consumidores a precios más bajos; entre otros aspectos.

Además, es necesario considerar que el país presenta una diversidad geográfica y productiva, por lo que las políticas públicas agropecuarias deben de considerar las diferencias que existen entre las diversas regiones del país, con la finalidad de incrementar la producción agropecuaria local y su comercialización en mercados regionales y nacional.

Población Rural

En México se ha recurrido al tamaño de la población como punto de referencia para definir lo rural, así tenemos que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) define como rural las localidades con 2.500 o menos habitantes. Pero esta forma de definir lo rural ha sido cuestionado, por diferentes autores, mismos que de acuerdo a su disciplina- geografía, economía y sociología- la definen.

Por ejemplo, desde el punto de vista de la geografía se define lo rural valiéndose de la teoría de localización sobre la distribución de los usos agrícolas del suelo de J. Von Thünen, y de los lugares centrales desarrollada por el geógrafo Walter Christaller, esto es fundamental para entender, la diferencia campo-ciudad. Lo urbano puede ser caracterizado como un conjunto de lugares centrales, y lo rural básicamente está definido por aquellos centros de población de los que no depende ningún otro (Mountrakis et al., 2005: 6). Para los sociólogos lo rural, lo conciben y definen como la existencia del trabajo agrícola, la baja densidad de población, la escasa diferenciación y movilidad social, y los vínculos personales con la naturaleza primaria.

Cabe mencionar la propuesta de clasificación teórica de Paul Cloke (2006) citado por González y Larralde (2013;143), donde resalta tres enfoques en la construcción de conceptualizaciones de lo rural:

1. Enfoque funcional, permite identificar los elementos funcionales del lugar. Es decir, lo rural se concibe como las áreas en donde predominan los usos de suelo extensivos, existen asentamientos pequeños (los cuales presentan una estrecha relación entre la construcción y el paisaje extenso) y se crean formas de vida caracterizadas por una identidad basada en las cualidades o atributos del medio natural.
2. Enfoque de la economía política, mismo que facilita clarificar la naturaleza y posición de lo rural en términos de la producción social de la existencia. Lo que reconocemos como áreas rurales funcionales se conecta con la economía política nacional e internacional. Se acepta que lo que ocurre al interior del espacio rural responde muchas veces a factores que operan fuera de éste.
3. Enfoque de la construcción social, abarca las construcciones sociales de la ruralidad, y se acerca más a las visiones postmoderna y postestructuralista, especialmente acerca del papel de la cultura en la diferenciación socio-espacial. La importancia de lo rural yace en el mundo de los valores sociales, culturales y morales que se asocian con la ruralidad.

Chiapas y sus características rurales

El Estado de Chiapas, está conformado por una extensión territorial de 75,634.4 Km², es decir el 3.7 por ciento del territorio nacional, siendo la octava entidad federativa de la República Mexicana con mayor superficie territorial. Además, está integrada por 122 municipios donde se distribuyen 20,047 localidades y se encuentra dividido en 15 regiones socioeconómicas: I Metropolitana, II Valles Zoque, III Mezcalapa, IV De los Llanos, V Altos Tsotsil-Tseltal, VI Frailesca, VII De los Bosques, VIII Norte, IX Istmo-Costa, X Soconusco, XI Sierra Mariscal, XII Selva Lacandona, XIII Maya, XIV Tulijá Tseltal-Chol y XV Meseta Comiteca Tojolabal (INEGI, 2010).

De acuerdo al censo de población y vivienda del año 2010 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el estado de Chiapas existían 20,047 localidades de las cuales 5,253 cuentan con menos de 2,500 habitantes (26.20 por ciento) y 12,838 con menos de 50 Habitantes (64.04 por ciento); la población era de 4,796,580, ocupando el séptimo lugar a nivel nacional por su número de habitantes, de este total de población el 49 por ciento es urbana y el 51 por ciento es rural; Chiapas es la entidad con el menor Índice de Desarrollo Humano a nivel nacional.

La población rural del estado de Chiapas a partir del año 2000 a la fecha ha ido disminuyendo y a la vez ha ido en aumento la población que habita en zonas semiurbanas y urbanas en el estado. De acuerdo con las cifras de los censos de población y vivienda del año 2000 y 2010 y el conteo rápido del 2015, del total de la población para el año 2000 era de 3,920,892 habitantes; para el año 2010 existían 4,796,580 personas; y para el conteo rápido del 2015 había 5 217 908 personas, de estos totales el porcentaje de población rural fue de 54.3 por ciento, 51.3 por ciento y 50.3 por ciento respectivamente, es decir disminuyó un cuatro por ciento en 15 años.

Cabe mencionar que en el estado de Chiapas y de acuerdo con datos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la superficie agrícola es de 1'450,000 hectáreas en promedio, que representa 19.8% de la superficie total estatal, de las cuales existen 106,000 hectáreas de infraestructura de riego establecida, de éstas, 88% son potencialmente regables, según datos de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), hasta 2011, la superficie estimada bajo riego era de 78,526 hectáreas, siendo aprovechadas por más de 10,000 productores, constituidos en 722 pequeñas unidades de riego con 42,711 hectáreas y 35,815 hectáreas en los cuatro distritos de riego. Mientras que el resto de la superficie que es 1,344, 000 hectáreas se emplean bajo la modalidad de temporal. Por lo tanto, la agricultura en el estado se puede dividir en dos formas de producción: la agricultura comercial, con procesos de tecnificación altamente desarrollados y la agricultura de subsistencia, con procesos intensivos de mano de obra, siendo esta última la que desempeña la población rural en la mayor cantidad de superficie agrícola.

Por último, es necesario mencionar que las principales actividades agropecuarias de subsistencia de la población rural se enfocan principalmente a la producción de granos básicos, plantaciones perennes, ganadería bovina extensiva y cría de animales de traspatio.

Materiales y métodos

La presente investigación aborda la segunda etapa (de tres en que se divide el proyecto original y estas son: análisis de planes de desarrollo nacional y estatal, análisis de planes rectores y programas del sector agropecuario y análisis de proyectos del sector agropecuario), misma que se refiere al análisis de los Programas sectoriales del estado de Chiapas del sexenio 20013- 2018, respectivamente. Para lo cual se empleó el método de análisis de documentos y la técnica documental, lo que facilitó recopilar, sistematizar y analizar la información de dichos documentos oficiales, con la finalidad de conocer como plantearon sus políticas agropecuarias en aras de incidir en el desarrollo de la población que habita en el ámbito rural.

Resultados

A continuación, se presentan los resultados de esta etapa de la investigación, que consiste en el análisis de los documentos rectores del sector agropecuario en el estado de Chiapas, siendo los siguientes cinco programas: Programa Sectorial de Desarrollo Rural Sustentable, Programa Institucional de la Secretaría del Campo 2013-2018, Programa Institucional del Instituto del Café de Chiapas (INCAFECH) 2013-2018,

Programa Institucional del Parque Agroindustrial para el Desarrollo Regional del Sureste Chiapas, 2013-2018 y Programa Institucional de la Coordinación de Fomento Agroalimentario Sustentable. 2013-2018

Programas Sectoriales del estado de Chiapas

En Chiapas la actividad económica se rige por la producción y comercialización que se genera en el sector primario tales como la producción agrícola cíclicas y perennes, como también en la ganadería bovina, ovina, porcina, aves y apícola. Esto es propicio dadas las condiciones naturales con las que cuenta el estado, hidrografía, orografía y condiciones climáticas, que favorecen una variedad productiva de clima tropical y templado.

Es por lo anterior, que en El Plan Estatal de Desarrollo Chiapas (PED) 2013-2018⁵, en su eje 3, Chiapas Exitoso, establece las siguientes políticas públicas: 3.1.1. *“Agricultura Rentable”* con el objetivo de *“Incrementar la rentabilidad de la actividad agrícola en el estado con criterios sustentables”*, para lo cual propone 20 estrategias para lograr este objetivo; 3.1.2 *“Ganadería responsable”* cuyo objetivo que plantea es *“Incrementar la rentabilidad de las unidades de producción pecuaria”*, por lo cual propone 11 estrategias para alcanzar dicho objetivo y 3.1.3 *“Pesca y Acuicultura Moderna”* donde plantea el objetivo de *“Incrementar la rentabilidad en las unidades de producción pesquera y modernizar las explotaciones acuícolas en el estado”*, para lo cual establece 8 estrategias con la finalidad de lograr dicho objetivo. Estas políticas públicas tienen como finalidad hacer productivo y rentable las actividades productivas del medio rural en el estado.

Para la implementación de las tres políticas públicas orientadas al sector agropecuario que se enmarcan en el PED se proponen los siguientes cinco programas:

Programa Sectorial de Desarrollo Rural Sustentable 2013-2018

Es un instrumento con el que se definen las acciones orientadas a impulsar el desarrollo y la reactivación de las actividades productivas, a través de la concertación e identificación de las necesidades y prioridades, donde la participación de los diversos actores que intervienen en cada una de las cadenas productivas en la entidad es indispensable.

Dicho programa Sectorial se alinea a las tres políticas del eje 3 Chiapas exitoso, y será el marco rector que permitirá generar las pautas para atender el desarrollo bajo un enfoque de sustentabilidad en las actividades agrícola, pecuaria y pesquera, observando la aplicación de la inocuidad y calidad en los productos y subproductos que se deriven de éstas, para ofertar en mejores condiciones a los mercados nacional e internacional. Asimismo, este Programa Sectorial, contempla políticas públicas que incidan en el bienestar familiar y el mejoramiento económico de los productores, buscando disminuir los bajos índices de pobreza, marginación y alineando cada una de las acciones al Programa Nacional de la Cruzada Contra el Hambre y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Este programa se plantea como metas:

1. Aumentar el volumen de producción agrícola.

⁵ El Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018 establece cuatro ejes rectores que dan orden y calidad al ejercicio gubernamental, organizados en 10 temas que incluyen a su vez, 47 políticas públicas con sus objetivos y 333 estrategias, en los que se focaliza el progreso del estado. Además de las políticas transversales de Equidad, Igualdad de Género, Interculturalidad, Sustentabilidad, se consideran tres enfoques transversales, Derechos humanos, Desarrollo humano y Poblacional.

2. Aumentar el volumen de la producción pecuaria.
3. Aumentar el volumen de la producción pesquera y acuícola en el estado.

Programa Institucional Secretaria del Campo 2013-2018

La Secretaria del Campo tiene el compromiso de impulsar el desarrollo de la población rural tanto en sus actividades agrícolas (granos básicos, fruticultura, horticultura, floricultura y plantaciones agroindustriales) y pecuarias (especies mayores y menores), así como en la comercialización de sus productos, el desarrollo de su infraestructura productiva rural, con la finalidad de alcanzar una mejor calidad de vida de dicha población rural.

Este programa se alinea a dos de las tres políticas; 3.1.1 Agricultura rentable, 3.1.2 Ganadería responsable del Eje Rector 3 Chiapas Exitoso. Además, dicho programa se establece como el vínculo entre el gobierno y la sociedad para implementar las acciones, programas y proyectos para el desarrollo de las actividades productivas, apoyadas con más y mejores herramientas y tecnologías que permitan incrementar los parámetros productivos y reproductivos que hagan rentables las actividades agrícolas y ganaderas de los productores.

Para lograr lo anterior el programa institucional propone responder a los siguientes seis retos:

1. Elevar la producción de los productos agrícolas.
2. Disminuir los costos de producción primaria y mejorar el ingreso de los productores.
3. Producción de plantas frutícolas y agroindustriales para su establecimiento.
4. Fortalecer la infraestructura pecuaria.
5. Fortalecer el Mejoramiento Genético de las diferentes especies pecuarias.
6. Incentivar a los productores mediante garantías líquidas

Programa Institucional del Instituto del Café de Chiapas

El Instituto del Café de Chiapas, se crea en el año de 2014⁶, como un organismo globalizador y rector de las acciones y programas que buscan el reordenamiento de objetivos productivos y comerciales, para que se atienda de manera integral el proceso de la cadena productiva y de valor del café, con la finalidad de fortalecer al productor y al sistema productivo, por medio de nuevos mecanismos, métodos y sistemas de planeación, operación, financiamiento y normatividad que propicien el desarrollo integral de la cafecultura en el estado de Chiapas, y al mismo tiempo abatir la marginación y pobreza en la población rural.

Para cumplir esta función, así como para enfrentar la problemática que padecen los cafecultores: baja productividad e ingresos, poca rentabilidad y pérdida de cosechas por plagas y enfermedades, el gobierno del de Chiapas, implementa la política cafetalera contenida en este Programa Institucional, el cual se basa en la participación organizada de los integrantes en la cadena productiva del café, bajo los criterios de eficiencia administrativa; coordinación institucional y concertación social.

⁶ Mediante Decreto No. 432 aprobado por el Congreso del Estado y publicado en el Periódico Oficial No. 091-2ª. Sección de fecha 5 de marzo del 2014.

Por lo anterior, el programa Institucional del Instituto del Café de Chiapas, atiende la política 3.1.1. Agricultura Rentable del eje rector 3. Chiapas Exitoso, con las estrategias: Reforzar las campañas fitosanitarias en los cultivos; Impulsar la cadena productiva del café, desde su producción hasta su posicionamiento en el comercio global y Fortalecer las capacidades, conocimiento y habilidades de los integrantes de la cadena productiva del café, procurando la equidad de género, etnia y edad

Para apoyar la actividad de cafecultura en el estado, el instituto plantea los siguientes retos:

1. Introducir 93 millones 500 mil plantas de variedades mejoradas y resistentes a la plagas y enfermedades.
2. Rehabilitar un total de 44 mil hectáreas de cafetales.
3. Consolidar la producción orgánica en 80 mil hectáreas.
4. Otorgar 25 proyectos integrales para fortalecer la infraestructura de postcosecha.
5. Implementar 2,500 proyectos para el equipamiento.
6. Acreditar 150 prestadores de servicios profesionales especializados en café.
7. Capacitar a 20 organizaciones productoras de café en procesos de exportación.
8. Otorgar capacitación y asistencia técnica a 127,228 productores de café.

Programa Institucional Parque Agroindustrial para el Desarrollo Regional del Sureste “Chiapas” 2014-2018

El Parque Agroindustrial para el Desarrollo Regional del Sureste “Chiapas”, tiene como objeto promover y ejecutar las acciones y mecanismos necesarios para incrementar la producción, desarrollar capacidades, impulsar la mejor integración de las cadenas productivas, incluir a los productores primarios en procesos de agregación de valor, fortalecer la industrialización de valor agregado, disminuir las importaciones, impulsar las exportaciones e ingresar divisas que mejoren el ingreso de los productores y la calidad de vida de la sociedad.

Por lo anterior, el Programa Institucional del Parque Agroindustrial para el Desarrollo Regional del Sureste⁷ “Chiapas”, es el documento que integra las líneas de acción, metas y objetivos en apego a las Políticas Públicas de Economía y Campo, con la finalidad de fortalecer el sector agroindustrial, que cuenten con la infraestructura básica y complementaria, donde convergen diferentes actividades

⁷ Como parte de la estrategia implementada por el Gobierno Federal, el Presidente de la Republica suscribió el compromiso presidencial CG-007, en la que establece la creación de un “Parque Agroindustrial para el Desarrollo Regional del Sureste” Derivado de lo anterior, el día dieciocho de octubre del dos mil trece el ejecutivo Federal suscribió con el ejecutivo Estatal, el acuerdo operativo para la creación del Parque Agroindustrial para el Desarrollo Regional del Sureste, estableciendo la condiciones bajo las cuales habrá de construirse y operar el citado parque. Mediante Decreto 298-A-2013, publicado en el Periódico Oficial No. 068 Tomo III, de fecha 20 de noviembre del 2013, se crea el Parque Agroindustrial para el Desarrollo Regional del Sureste “Chiapas” como un órgano desconcentrado jerárquicamente subordinado a la Oficina del Gobernador.

agroalimentarias que adicionan valor, incrementan productividad y competitividad, tales como producción primaria, acopio, procesamiento, transformación, capacitación, transferencia de tecnología y comercialización entre otras.

La población objetivo del programa son productores agropecuarios, ya sean, personas físicas y morales que se dediquen a actividades relacionadas con la producción, transformación, agregación de valor, comercialización, certificación de procesos y productos orgánicos y servicios del sector agroalimentario, esto permitirá atender las necesidades históricas de los productores en las cadenas productivas, haciendo más rentable, competitivas y sustentable las actividades agropecuarias en la Estado.

En este contexto, es necesario atender las necesidades del sector rural, de tal forma el Programa Institucional del Parque Agroindustrial para el Desarrollo Regional del Sureste “Chiapas”, atiende la política 3.1.1. Agricultura Rentable y las Política Pública 3.2.2. Fomento y Desarrollo Industrial responsable del eje rector 3. Chiapas Exitoso.

En este sentido, el Parque Agroindustrial para el Desarrollo Regional del Sureste “Chiapas”, asume el compromiso institucional de proponer y promover esquemas acordes a las condiciones y potencialidades de cada una de las regiones de la entidad, impulsará acuerdos y convenios con las instancias federales del ramo, para la implementación de programas de desarrollo y encabezará las gestiones de financiamiento al campo ante las distintas comisiones legislativas del Congreso de la Unión y organismos no gubernamentales, a fin de garantizar la ejecución de programas y proyectos específicos que redunden en beneficios para las diversas cadenas productivas, desde la producción, la transformación y la comercialización de sus productos.

El programa plantea los siguientes retos:

1. Mayor comercialización de productos con calidad
2. Incremento en la economía familiar y mejorar la calidad de vida
3. Mayores oportunidades de financiamiento
4. Oportunidad de capacitación y organización de productores
5. Integración de las cadenas productivas
6. Mayor aprovechamiento de la materia prima y subproductos
7. Incrementar la rentabilidad de las unidades de producción agropecuaria

Programa Institucional de la Coordinación de Fomento Agroalimentario Sustentable. 2013-2018

Como respuesta al reordenamiento en materia de atención, apoyos y servicios al desarrollo agroalimentario, considerando la vocación y potencial productiva de las diferentes regiones del estado y con la finalidad de mejorar el servicio institucional que se brinda a las comunidades agrarias del Estado, principalmente a las caracterizadas en el rango de bajo potencial productivo; lo mismo que a la población rural sin tierra que necesitan y requieren del respaldo del gobierno para su desarrollo socioeconómico e incorporación al proceso general de desarrollo del estado.

Asimismo, se requiere la aplicación de políticas diferenciadas al campo por regiones y potenciales productivos, para establecer acciones y programas concretos, que en base a análisis y diagnósticos técnicos, definan y sitúen en el proceso de desarrollo del sector agropecuario a los tres niveles de potencial productivo, a fin de ubicar, promover y desarrollar en su dimensión y posibilidades a cada uno

de ellos, instrumentando acciones y programas específicos y coordinados de manera institucional, con mezcla de recursos o inversión directa acordes a su condición productiva.

El compromiso social de este programa con los colectivos del sector rural va en función de instrumentar y llevar a cabo acciones y programas acordes a sus necesidades de desarrollo social y económico, con base a sus propuestas productivas en forma integral con el objetivo de fortalecer la unidad de la familia y mejorar la calidad de vida de la población rural en toda la entidad.

Los retos que se plantean en el programa son los siguientes:

1. Lograr el apoyo con 679,940 paquetes de herramientas e insumos a productores de cultivos de autoconsumo, durante el sexenio.
2. Apoyar con la entrega de 15,000 módulos de traspatio para el Fortalecimiento Agroalimentario, para beneficiar a 75,000 jefes de familia que contribuirá a disminuir el hambre, durante el sexenio.

Como se puede apreciar en los cinco programas sectoriales que se implementaron en el estado de Chiapas para mejorar la producción y rentabilidad del sector agropecuario, estos coinciden en proponer lo siguiente: aumentar el volumen de producción, disminuir los costos de producción, fortalecer la infraestructura productiva, así como mejorar genéticamente las especies pecuarias e introducir variedades mejoradas de semillas y plantas, apoyar con garantías liquidas a los productores, organización y capacitación hacia los productores, y dotación de paquetes de herramientas, insumos y especies de traspatio. Todo lo anterior en aras de mejorar las condiciones de vida de la población rural en el estado.

Al analizar los retos y acciones planteadas dentro de estos cinco programas, y al hacer el cruce con la situación de la producción durante el presente sexenio de cuatro cultivos estratégicos (en un primer momento) para los productores en el sentido de asegurar su alimentación y generar ingresos económicos, como son el caso del maíz y frijol por un lado y por el otro el café cereza y cacao, se encontró lo siguiente:

En relación a la producción de maíz grano, en la tabla No 1, se puede observar cómo ha evolucionado la producción de dicho grano durante el periodo del año 2012 al 2018. En dicha tabla se aprecia que la superficie sembrada a disminuido en un 20.11 por ciento, mientras que la superficie cosechada mostro un aumento del 59.45 por ciento del año 2012 al 2015, posteriormente existe una reducción para el año 2018 del 16.44 por ciento. Es importante mencionar que solamente se está cosechando en promedio un 35 por ciento de la superficie sembrada.

De esta superficie cosechada es muy notorio el aumento en la producción obtenida del 3.6 por ciento del año 2013 al 2018, mejorando el nivel de rendimiento de la producción de maíz en 126 kg por hectárea.

Tabla 1. Producción Maíz Grano Modalidad Temporal

Año	Superficie (ha)			Producción (ton)	Rendimiento (ton/ha)
	sembrada	cosechada	sinistrada	obtenida	obtenido
2012	260,999	57,757		74,140	1.284
2013	259,664	75,780		104,702	1.382
2014	279,769	79,067		109,148	1.380
2015	216,316	92,096		125,266	1.360
2016	205,724	82,171		108,975	1.326
2017	207,846	78,720		104,293	1.325
2018	208,506	76,952		108,495	1.410

Fuente: Elaborado por el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).

En referencia al cultivo de frijol, en la tabla 2 se aprecia que existe una disminución del año 2012 al año 2018 del 21.38 por ciento de la superficie sembrada, manteniendo una estabilidad del 72.25 por ciento de la superficie cosechada, pero se aprecia con claridad que el rendimiento obtenido por hectárea se mantiene dentro de un promedio de media tonelada por hectárea.

Tabla 2. Producción frijol

Año	Superficie (ha)			Producción (ton)	Rendimiento (ton/ha)
	Sembrada	Cosechada	Siniestrada	Obtenida	Obtenido
2012	65,820	40,656		24,790	0.610
2013	62,103	38,393		21,709	0.565
2014	64,637	41,152		23,516	0.571
2015	52,495	42,637	1	23,723	0.556
2016	52,372	42,288	18	21,384	0.506
2017	52,100	42,561		23,584	0.554
2018	51,744	42,249		24,595	0.582

Fuente: Elaborado por el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP). Datos Preliminares.

En el caso de café cereza, en la tabla 3 se muestra como durante el periodo del año 2012 al 2014 aumento 1.3 por ciento la superficie sembrada, pero a partir de este año hasta el año 2018 cayo dicha superficie en un 2.9 por ciento, mientras que la superficie cosechada durante el periodo del año 2012 al 2018 sufre una caída del 8.4 por ciento. Con lo que se refiere a la producción total obtenida esta muestra una disminución muy drástica del 34.9 por ciento, de igual manera llama la atención la disminución de 600 kg en promedio por hectárea en el rendimiento de su producción.

Tabla 3 Producción Café Cereza

Año	Superficie (ha)			Producción (ton)	Rendimiento (ton/ha)
	Sembrada	Cosechada	Siniestrada	Obtenida	Obtenido
2012	256,666	253,062		532,566	2.104
2013	258,835	253,764		499,337	1.968
2014	260,068	254,021		402,154	1.583
2015	259,705	247,814		382,951	1.545
2016	258,815	232,449		361,850	1.557
2017	258,125	235,761	361	343,772	1.458
2018	252,531	231,798		346,856	1.496

Fuente: Elaborado a partir de datos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).

En el caso del cacao, en la tabla 4 demuestra como la superficie sembrada del año 2012 al año 2018 disminuye un 10 por ciento, de igual manera la superficie cosechada para el mismo periodo disminuye un 10.5 por ciento, esto ha repercutido en la producción total obtenida ya que se observa una disminución del 19.25 por ciento, además el rendimiento promedio obtenido no alcanza ni la media tonelada por hectárea.

Tabla 4. Producción Cacao

Año	Superficie (ha)			Producción (ton)	Rendimiento (ton/ha)
	sembrada	cosechada	siniestrada	obtenida	obtenido
2012	20,351	19,573		7,761	0.397
2013	20,331	19,697		6,571	0.334
2014	20,544	18,177		7,682	0.423
2015	20,150	17,768		6,874	0.387
2016	18,782	17,816		6,737	0.378
2017	18,794	17,812		7,368	0.414
2018	18,501	17,518		6,267	0.358

Fuente: Elaborado a partir de los datos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).

Al realizar este breve análisis de las condiciones de producción de los cuatro productos agrícolas que son estratégicos para la subsistencia de la población en el medio rural del Estado de Chiapas, se puede observar que existe la tendencia a disminuir la superficie para la siembra de estos cultivos. Además, de la pérdida de la superficie sembrada en el caso del maíz se da en un promedio de 65 por ciento, asimismo, presenta rendimientos (en promedio de 500 kg/ha) por debajo de la media nacional.

La producción de frijol, muestra que se tiene un rendimiento promedio debajo de la media nacional alrededor de 200 kg por ha.

Para el caso del café, la producción promedio se está apenas arriba de la media nacional (que en este periodo del año 2012 al 2018 es de 1.566 to/ha.) pero debajo de estados como Michoacán, Puebla y Veracruz.

En la producción de Cacao, se muestra que el rendimiento de ton por ha., se está arriba de la media nacional con alrededor de 100 kg por ha, considerando que solo reportan producción tres estados Chiapas, Guerrero y Tabasco, y de estos tres el principal productor es Tabasco.

Si a lo anterior se añade, lo que se reporta en el boletín económico del año 2016 por parte del gobierno del estado de Chiapas, donde menciona que 12 cultivos aportan 91 por ciento del valor total de la producción agrícola del Estado. De ellos el maíz es el principal, aportando el 26.5 por ciento del valor, es decir, 4,710,29 millones de pesos. Además, otros cuatro cultivos aportan 10 por ciento en promedio cada uno al valor estatal generado por la agricultura, de los cuales está el café aportando 1,808,563 de pesos.

Mientras que el Cacao reporto 346,007 pesos y el frijol 759,917 pesos.

Pero estas cifras son engañosas ya que la participación del sector primario en Producto Interno Bruto (PIB) del estado de Chiapas para el año 2016 fue apenas del 6 por ciento, en comparación del año 2004 que fue del 7.7 por ciento, donde el mayor aporte lo realiza el sector terciario con el 72 por ciento.

Esta tendencia de pérdida de participación del sector primario en el PIB de Chiapas, en medida puede explicar esa misma tendencia de la disminución de la población rural como lo muestra el último conteo de población rápida del 2015 realizada por el INEGI, donde se aprecia que la población rural representa el 50.3 de la población total, en comparación con el 51.3 por ciento que existía de acuerdo al censo de población del año 2010, es decir, se aprecia un decremento del 1.3 por ciento en dicho sector de la población. Población que está recurriendo a estrategias de empleo, dentro de las actividades informales la migración a otros estados o países.

Finalmente, los párrafos anteriores permiten hacer el planteamiento en el sentido que la implementación de la política agrícola al menos por el momento en estos cuatro cultivos agrícolas, aún no refleja el impacto que se plasmó a través de sus metas y retos en cada uno de los cinco programas sectoriales emanados del Plan estatal de Desarrollo 2013-2018, para dar respuesta a las necesidades de los productores y por consiguiente que estos no emigren de su lugar de origen.

Conclusiones

A pesar que la política agropecuaria planteada en los programas sectoriales del estado de Chiapas, pretenden dar respuesta o contribuir a impulsar el desarrollo de la población rural, aún no reflejan sus impactos

La producción agrícola en el estado al menos en estos cuatro cultivos: maíz, frijol, café cereza y cacao, no se ha visto el aumento en volumen de producción, al contrario, existe la tendencia disminuir el número de superficie sembrada y cosechada, repercutiendo en su producción y rendimiento.

La participación el sector primario en el Producto Interno Bruto del estado ha disminuido, por la pérdida de volumen de producción a comercializar.

La tendencia de la población rural de acuerdo a datos oficiales tiende a emigrar de sus localidades y asentarse en las zonas semiurbanas o urbanas en primera instancia dentro el mismo Estado de Chiapas.

De acuerdo al análisis breve de los programas y datos oficiales encontrados en relación a la producción agrícola, se puede decir que por el momento la implementación de la política agropecuaria en el estado está siendo factor para la migración de la población rural hacia las zonas semiurbanas y urbanas dentro del estado de Chiapas.

Por último, es necesario continuar con la tercera etapa de este proyecto que consiste en el análisis de los proyectos que emanan de cada uno de los programas sectoriales propuestos en de este sexenio, con la finalidad de contar con todos los elementos y así estar en posibilidades de verificar si la política agropecuaria diseñada por el Estado impacta en la producción y rentabilidad de sus actividades agropecuarias en el estado de Chiapas, y a la vez coadyuva a mejorar las condiciones de vida de la población sobre todo la del medio rural.

REFERENCIAS

Aguilar, L., (2007) *La hechura de las políticas*. México: PORRÚA.

Bolívar, R., (2001) "Lo político como ciencia" en *Ciencia Política*. Núm 28, septiembre-diciembre 2001. Pp 47-70.

COFAS, (2013). Programa Institucional de la Coordinación de Fomento Agroalimentario Sustentable 2013-2018. Chiapas.

COPLADE, (2013) Programa Sectorial de Desarrollo Rural Sustentable, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Fox, J. y Haigh, L., (2010) *La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto*. México, Dissa.

Gobierno, Chiapas (2014) Programa Institucional Parque Agroindustrial para el Desarrollo Regional del Sureste "Chiapas" 2014-2018.

Gobierno del Estado de (2013) Plan Estatal de Desarrollo Chiapas 2013-2018. México.

González, M., (2005) El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. *Quid Juris*.

INCAFECH (2014) Programa Institucional del Instituto del Café de Chiapas 2013-2018. Chiapas

INEGI (2013) Censo de población y vivienda 2010. México.

Kaplan, M., (1981) *Estado y Sociedad (el problema de la autonomía relativa)*. En Kaplan, M (Comp.) *Estado, derecho y sociedad*. México: UNAM.

López, Raudel., (2013) Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 5 de la Ley de Organizaciones Ganaderas. Gaceta Parlamentaria, Número 3870-II.

Mountrakis, G., (2005) Modeling Rurality using Spatial Indicators, *Geocomputation 2005*, Ann Arbor, Mi, EUA

Pallares, F., (1988) “Las políticas públicas: El sistema político en acción” en Estudios políticos. Núm. 62, octubre-diciembre 1988, pp. 141-162

Roth, N., (2002a) *Políticas Públicas Formulación, implementación y evaluación*. Bogota: Ediciones Aurora.

Roth, N., (2006b) *Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas. En políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

González, S. y A. Larralde., (2013). Conceptualización y medición de lo rural. Una propuesta para clasificar el espacio rural en México.

Secretaria del Campo (2014). Programa Institucional de la Secretaría del Campo 2013-2018. Chiapas

Solis, S., (2007). *Política social*. México: UNAM.

Torres, G., (2008) “La ley de Desarrollo Rural Sustentable y el campo mexicano” en Geografía Agrícola. Núm. 40, enero-julio, 2008, pp. 55-72

Velásquez, R., (2009). “Hacia una nueva definición del concepto política pública” en Desafíos. Año 20, semestre I 2009, pp 149-187.